Pautas metodológicas para investigar en ciencias sociales y humanas

Mario Yapu (coordinador)

Jorge Komadina R.
Julio Córdova V.
Rodney Pereira M.
Nadia Gutiérrez A.
Gilmar Gonzales S.

Universidad de Postgrado para la
Investigación Estratégica en Bolivia

La Paz, 2015

Yapu, Mario (coord.)
Pautas metodológicas para investigar en ciencias sociales y humanas / Mario Yapu; Jorge Komadina R.; Julio Córdova V.; Rodney Pereira M.; Nadia Gutiérrez A.; Gilmar Gonzales S. -- La Paz: Universidad PIEB, 2015.
xiv; 334 p.; cuadrs.; grafs.; 23 cm. -- (Serie Metodológica U-PIEB)

D.L.: 4-1-1466-15
ISBN: 978-99954-57-97-6 : Encuadernado

INVESTIGACIÓN SOCIAL / PROBLEMATIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN / RECOPILACIÓN DE DATOS / ORGANIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN / ANÁLISIS DE DATOS / OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN / REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA / HIPÓTESIS / PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN / OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN / ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN / MARCO TEÓRICO / INVESTIGACIONES CUANTITATIVAS / INVESTIGACIONES CUALITATIVAS / MÉTODOS Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS / OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES / OPERACIONALIZACIÓN DE INDICADORES / USO DE RESULTADOS / POLÍTICAS PÚBLICAS / DIFUSIÓN DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN / TRANSFERENCIA DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN / REDACCIÓN / INFORMES DE INVESTIGACIÓN / USO DE RECURSOS TEXTUALES / CITAS / PARÁFRASIS / RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN / PLAGIO / ÉTICA DE LA INVESTIGACIÓN /

1. título **2**. serie

© Fundación PIEB, mayo 2015
U-PIEB. Universidad de Postgrado para la Investigación Estratégica en Bolivia
Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: upieb@upieb.edu.bo
Página web: www.upieb.edu.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

Edición: Beatriz Cajías
Diseño gráfico de cubierta: PIEB
Diagramación: Alfredo Revollo Jaén
Impresión: Plural editores

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

CAPÍTULO CINCO

Resultados de investigación y políticas públicas

Rodney Pereira Maldonado

Introducción

El PIEB, desde su fundación, hace más de 20 años, ha venido fomentando la investigación estratégica sobre la realidad boliviana en sus aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y productivos, por citar los más importantes. Estos aportes han permitido un mejor conocimiento y compresión de la situación del país, lo cual ha impulsado al PIEB a que, adicionalmente, en los alcances de las investigaciones, se incorpore la vinculación de sus resultados con la formulación de lineamientos de política pública con lo cual el carácter de las investigaciones se transforma, además, en una referencia para encarar los problemas nacionales con sustento en la investigación sistemática y rigurosa.

Con base en estas experiencias, se ha observado que la formulación de políticas adolece de ciertas debilidades, razón por la cual se considera necesario contar con una orientación sobre las distintas fases que implica su elaboración, a fin de que las propuestas sean consistentes y puedan servir de base para su futura implementación, una vez que se han legitimado como un requerimiento de la sociedad.

Bajo esta mirada, el objetivo de este documento es orientar la formulación de políticas públicas a partir de los resultados de la investigación; implica, además, que se incorporen capacidades en los investigadores para la formulación de las políticas públicas.

El documento está estructurado en tres partes. La primera parte constituye una introducción general sobre las políticas públicas, sus definiciones, enfoques, características, tipos de políticas e instrumentos; el objetivo de este capítulo es establecer un marco de referencia sobre el tema. La segunda parte se refiere a la relación entre los resultados de las investigaciones y la política pública; se considera que el denominado enfoque de Políticas Basadas en la Evidencia resulta el más adecuado para lograr esta vinculación; en este contexto, se establecen los requisitos para que

las investigaciones puedan transformarse en un instrumento útil para la definición de políticas. La tercera parte está referida al proceso para la elaboración de políticas vinculadas a la investigación; en tal sentido, se aborda cada una de las fases del proceso especificando sus principales características, requerimientos y alcances, además de acompañar cada una de ellas con un ejemplo que permita una mejor comprensión de la formulación de políticas.

La elaboración del documento ha implicado una amplia revisión bibliográfica, además de beneficiarse de los valiosos comentarios a una versión preliminar de Mario Yapu, Jorge Komadina, Julio Córdova y Gilmar Gonzales, que han permitido salvar algunas omisiones y aclarar algunos aspectos para una mejor comprensión. Se espera que este texto, destinado principalmente a quienes realizan una investigación y tienen el propósito de formular políticas, se constituya en una ayuda en la elaboración de propuestas de acción pública.

1. Las políticas públicas: marco conceptual y referencial

1.1. Referencias generales

Se comprende a las políticas como un conjunto de acciones orientadas a modificar o cambiar una realidad; estas acciones pueden provenir de la sociedad civil o del Estado, en cuyo caso nos referimos a las políticas públicas, tema sobre el cual se desarrollará el presente documento.

La noción de política pública tiene muchas acepciones que se explican en razón de la complejidad del objeto que se pretende definir (la actividad gubernamental); así, Meny y Thoenig definen las políticas públicas como "los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico" (1992: 9). Dye las define como "todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer" (2000: 2). Jenkins considera que las políticas son "un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica" (1978: 17). Olavarría las define como "una forma de intervención del Estado, expresada en un conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, que se efectúa en el marco de un proceso político de confrontación y articulación de intereses" (2007: 23). A pesar de las diferencias en las definiciones, es posible constatar la existencia de ciertos elementos comunes, como que las políticas públicas son el resultado de decisiones de actores actuando a título gubernamental (Hernández, 2009).

En las últimas décadas, a fin de estudiar cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y, finalmente, cómo se evalúan, se ha abierto el espacio al Análisis de las Políticas Públicas, disciplina que tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas orientada a la solución de problemas, donde confluyen disciplinas como la economía, la sociología e, incluso, la ingeniería. En este marco, se considera a las políticas públicas como una directriz que guía la acción, conllevan un proceso dinámico, participativo y sistémico que presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos; además, llevan una ideología y buscan generar un cambio o transformación dentro de lo que comúnmente se denomina agenda política.

El sustento del Análisis de las Políticas Públicas se apoya en dos grandes enfoques: el primero, que asume que los actores de las políticas públicas desarrollan conductas racionales y el segundo, que enfatiza a las políticas públicas como el resultado de un proceso político.

El enfoque racional se centra en el examen de la conducta humana y asume que las decisiones públicas o colectivas pueden ser analizadas asumiendo la misma racionalidad que desarrollan las personas al tomar decisiones individuales. Esta aproximación se ha centrado en los análisis empíricos, para lo cual se ha basado en metodologías estadístico-cuantitativas y ha establecido como criterio de decisión la búsqueda del mayor beneficio. Esta visión pretende ser universal y no está asociada a ningún sistema político particular.

Por su parte, el enfoque pluralista (político) argumenta acerca de la imposibilidad de que el conocimiento racional pueda abordar sistemas completos de acción, dado que los valores juegan un rol central en el proceso de la definición de la política pública. Por lo tanto, las políticas no son intervenciones neutras, surgen de un proceso político y se deciden políticamente, respondiendo a una problemática concreta. Esta visión asume como método de análisis el estudio de casos y, como criterio de decisión, la integración de intereses diversos. En este marco, el proceso de la política pública está muy asociado a definiciones institucionales y prácticas propias de cada sociedad.

En este enfoque, es preciso señalar que la política se considera como una construcción sociopolítica resultado de la confrontación entre diferentes actores portadores de concepciones, intereses y visiones del mundo. En esta construcción, el Estado, con el propósito de intervenir en las relaciones sociales para modificar o prevenir los comportamientos de los actores sociales, tiene a su disposición un conjunto de instrumentos para viabilizar sus políticas

Bajo cualquiera de estos dos enfoques, se reconoce que el método propuesto por el Análisis de las Políticas Públicas ayuda a la identificación y a la solución de problemas. Con tal propósito, acude a un conjunto de técnicas y herramientas para comprender, caracterizar y expresar cómo se configura una situación que ha sido identificada como problema público, cuáles podrían ser las causas que lo originan y/o la interdependencia que presenta con otros problemas. Esta característica de orientación a la solución de problemas también incluye el campo de la evaluación toda vez que ese tipo de ejercicio permite identificar si la política logró resolver el problema o, al menos, lo redujo.

Para Lasswell (1951), el Análisis de las Políticas Públicas debe apartarse de la especulación y centrarse en la solución de los problemas relevantes de cada época, para lo cual se requiere el aporte de una amplia variedad de disciplinas para tener una adecuada comprensión de los problemas y de las intervenciones. En tal sentido, las políticas públicas, como un proceso, requieren de un conocimiento de las percepciones de los actores involucrados, de los instrumentos, mecanismos, definiciones, alcances y previsiones de aquellos resultados que se esperan alcanzar.

Debido a la flexibilidad y la complejidad de la política pública, es necesario establecer el problema, cómo se efectuará su análisis y enfrentará su solución. Ante este desafío, se ha generado un marco de referencia que permite reflexionar de manera clara y coherente acerca de una problemática que requiere una intervención pública estableciendo un proceso funcional de etapas, temporalmente diferentes, denominado el ciclo de las políticas, aspecto que con mayor detalle se abordará en el acápite 3.

1.2. Las características de la política pública

Siguiendo a E. Stein y M. Tommasi (2006: 396-397) las políticas públicas deben cumplir con las siguientes características:

- **Estabilidad:** Las políticas deben ser estables en el tiempo, lo cual significa que sus lineamientos generales permanezcan, pudiendo realizarse algunos ajustes sin perder su orientación principal, lo cual implica no confundir estabilidad con rigidez.
- **Adaptabilidad:** Cuando las circunstancias cambian o las políticas fallan, es necesario adaptarlas a los cambios o reconsiderarlas para que cumplan con los propósitos establecidos por los gobiernos con base en las demandas de la sociedad.
- **Coherencia y coordinación:** Se trata que las políticas se enmarquen en los planes generales de desarrollo, tengan correspondencia con otras políticas dentro de un mismo sector (coherencia externa) y que

guarden relación entre sus objetivos, los instrumentos de intervención y los problemas que intentan resolver (coherencia interna) procurando que los diferentes actores que participan en su diseño coordinen sus alcances y los instrumentos a utilizarse.
- **Capacidad de resolución y ejecución:** Tiene que ver con la capacidad del gobierno para llevar a cabo sus políticas que dependen de la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros, del cumplimiento de los cronogramas establecidos y de la distribución de responsabilidades entre quienes tienen a cargo su ejecución.
- **Orientación hacia el interés colectivo:** Las políticas deben orientarse hacia el interés público y no canalizar beneficios privados hacia individuos o grupos de interés.
- **Eficiencia:** Se refiere a que las políticas produzcan los mejores resultados con una determinada asignación de recursos.

1.3. Tipos de políticas públicas

Las políticas públicas tienen varias clasificaciones; a continuación, se exponen las más comunes.

Políticas sustantivas y procedimentales: Las sustantivas son aquellas que proporcionan a la población ventajas o desventajas, tales como establecer un subsidio al desempleo, un bono a la educación, prohibir el consumo de sustancias dañinas para la salud. Las procedimentales son las que establecen la manera de realizar una acción o con quién se va a realizar la misma; se refieren a asuntos organizativos de las administraciones públicas o aquellas acciones que especifican procesos o procedimientos para llevar a cabo determinadas actividades.

Políticas distributivas, regulatorias y redistributivas: Las políticas distributivas consisten en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población (individuos, grupos, empresas, etc.). Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos. Las políticas redistributivas se refieren al cambio en la asignación de ingresos o patrimonios entre grupos o clases sociales. Es el caso de las políticas tributarias que establecen impuestos diferenciados o las transferencias a determinados segmentos de la población o regiones.

Políticas sectoriales: Este tipo de políticas enfatizan en aspectos particulares en distintas áreas de acción, entre las más importantes se encuentran:

- **La política social:** Orientada a lograr mejores condiciones de vida para la población; al interior de estas políticas, se encuentran las

políticas relacionadas con salud, educación, servicios básicos, pobreza, cohesión social, entre otras.
- **Política económica:** Orientada a promover el crecimiento y desarrollo económico; dentro de esta área, se encuentran, por un lado, las políticas macroeconómicas, como la política fiscal, monetaria, de comercio exterior, de empleo; por otro lado, se encuentran las políticas meso y microeconómicas, tales como las políticas industriales, agropecuarias, de desarrollo de tecnologías, de comercio, entre otras.
- **Política ambiental y recursos naturales:** Comprende acciones relacionadas con la preservación del medio ambiente, como la mitigación y recuperación y lograr el uso racional de los recursos naturales.
- **Política de comunicaciones, transporte e infraestructura:** Relacionada con la dotación, mantenimiento de infraestructura social y económica, y la prestación de servicios de comunicación así como de su regulación.

1.4. Los instrumentos de las políticas públicas

Se define a los instrumentos como los medios para la implementación de las políticas. Los instrumentos se pueden clasificar en:

- **Organizativos:** Se refieren a cualquier entidad pública o de naturaleza mixta creada para la definición e implementación de políticas en un determinado sector o ámbito. Son instrumentos de este tipo los ministerios, unidades descentralizadas, comisiones interministeriales, gobiernos municipales, entre otros.
- **Programáticos:** Son los medios mediante los cuales se expresa la política, tales como planes, programas y proyectos.
- **Normativos o de ordenación:** Son las normas de carácter vinculante, de aplicación y de cumplimiento obligatorio para alcanzar algún objetivo relacionado con las políticas públicas. Entre estos instrumentos, se encuentran las leyes, decretos supremos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, entre otros.
- **Financieros:** Son aquellos que facilitan el acceso a recursos financieros con el propósito de apoyar o estimular ciertas actividades relacionadas con las políticas públicas, tales como el presupuesto nacional, el departamental o el municipal.
- **De conocimiento:** Son los que están relacionados con el apoyo a educación, investigación, difusión de información, formación de capacidades específicas, desarrollo tecnológico, tal que permitan la acumulación del conocimiento.

2. Las políticas públicas y su relación con los resultados de la investigación

2.1. El enfoque

En el marco del Análisis de las Políticas Públicas, se ha incorporado el modelo del Ciclo de las Políticas Públicas, que es un proceso constituido por diferentes etapas para la formulación de políticas, el cual se ha visto favorecido en las últimas décadas por el enfoque de "Políticas Basadas en la Evidencia" (PBE)[1]. Esta visión considera que la mejor forma de elaborar las políticas públicas es con base en la evidencia producida por investigaciones. Este enfoque "ayuda a las personas a tomar decisiones informadas sobre políticas, programas y proyectos, al colocar la mejor evidencia posible de las investigaciones en el centro del desarrollo e implementación de las políticas" (Davies, 2004: 3).

Las Políticas Basadas en la Evidencia son un conjunto de métodos que aportan información al proceso de formulación de políticas más que intentar tener un efecto en sus objetivos finales. Las PBE se basan en el principio de que las decisiones sobre las políticas públicas deben estar sustentadas a partir de la evidencia disponible a fin de obtener mejores resultados. Este enfoque propugna reemplazar paulatinamente las políticas basadas en opiniones por un enfoque más riguroso que incluye, evalúa críticamente y utiliza evidencia proveniente de investigaciones de calidad para sustentar la formulación de las políticas (Sutcliffe y Court, 2006).

En este marco, se entiende por evidencia aquellos hallazgos que pueden ser observados y verificados de manera independiente y que gozan de un amplio consenso sobre su contenido y/o interpretación, por lo que se considera a la investigación como "cualquier esfuerzo sistemático para aumentar el conocimiento disponible" (OCDE, 2002: 30). Desde esta perspectiva, se pueden incluir varios tipos de evidencias siempre y cuando sean recolectadas a través de un proceso sistemático, tales como investigaciones estratégicas, evaluaciones críticas, estudios descriptivos, análisis relacionados con el desarrollo, investigación por acción orientada a la mejora de las prácticas directas.

---

1 Hacia fines de la década de 1990, en el Reino Unido, durante el gobierno laborista, se ha popularizado el concepto de "Políticas Basadas en Evidencia" (Evidence-Based Policy) con el propósito de integrar la experiencia y el conocimiento con la mejor evidencia disponible para la formulación de las políticas públicas.

Se debe reconocer que no todas las formas de evidencia comparten la misma importancia, relevancia y ponderación; en muchos casos, en las instancias de gobierno, al decidir sobre la evidencia a ser utilizada, se realizan juicios de valor influenciados por suposiciones ideológicas y, a menudo, es solo la evidencia dura (o datos empíricos) la que se utiliza, lo cual implica una visión limitada. Bajo esta consideración, la PBE debe abarcar una amplia gama de fuentes de investigación y no solo la evidencia dura.

S. Sutcliffe y J. Court (2006), refiriéndose a los textos de Court, Hovland, y Young (2005) y Shaxson (2005), sugieren que las investigaciones deben tener las siguientes características para constituirse en elementos claves a la hora de formular las políticas:

- La precisión: La evidencia debe describir correctamente lo que se pretende hacer.
- La objetividad: Relacionada con la imparcialidad de la fuente y la calidad de la evidencia.
- La credibilidad: Relacionada con la confiabilidad de la evidencia y si ésta sirve para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto.
- La aplicabilidad general: La evidencia en lo posible debe referirse a información que puede ser generalizada.
- La relevancia: La evidencia debe ser oportuna sobre un tema y tener implicancias para la política.
- La disponibilidad: La evidencia deberá ser accesible.
- La aplicabilidad en la práctica: Las políticas derivadas de la evidencia proveniente de las investigaciones deben ser factibles de implementarse.

La evidencia puede influenciar en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas, por lo que requieren distintos tipos de evidencia en las diferentes etapas del proceso de formulación de políticas. Siguiendo a Pollard y Court (2005), se establecen los siguientes requerimientos de información para cada una de las etapas del ciclo de las políticas:

- Identificación del problema: La evidencia que se requiere está referida al conocimiento del problema respecto a sus implicaciones, magnitud, relaciones con otros problemas, causalidad y actores involucrados.
- Formulación de soluciones y toma de decisión: Se debe asegurar que las diferentes opciones de política sean tan detalladas como sea posible; la evidencia debe mostrar los vínculos instrumentales entre una política y su resultado así como el costo esperado y el impacto de una intervención.

– Implementación: En esta fase, la evidencia debe ayudar a la efectividad de la implementación, incluyendo el trabajo analítico, el aprendizaje sistematizado sobre las capacidades técnicas, el conocimiento experto y la experiencia práctica.
– Evaluación: La evidencia debe estar orientada a establecer el grado de cumplimiento de la política, para lo cual debe mostrar un riguroso instrumental que permita establecer la validez de sus resultados.

Cabe mencionar que la evidencia no es el único factor que influye en la formulación de las políticas; en cada etapa del ciclo de la política, diferentes factores afectan a este proceso. Entre estos factores, se debe considerar que la formulación de políticas es un proceso fundamentalmente político, donde la interacción entre políticos e investigadores se ve limitada por las divergencias sobre los propósitos, prioridades, agendas y tiempos, generándose, a menudo, una brecha en la comunicación. En el nivel institucional, la reglamentación de los procesos y los niveles de coordinación en el aparato estatal también influyen en la formulación de las políticas y las presiones para procesar la información rápidamente cuestionan el uso de la evidencia sistemática.

Estos aspectos constituyen desafíos que pueden superarse logrando consensos entre los investigadores, los políticos, los servidores públicos y la sociedad civil que permitan reconocer que los enfoques basados en el uso de la evidencia para las políticas públicas constituyen un aporte significativo. Una de las ideas centrales es que la acción gubernamental no puede depender solo de la voluntad política; para elevar la calidad de las decisiones, se deben utilizar las mejores evidencias, en particular, provenientes de investigaciones sistemáticas y rigurosas.

2.2. La investigación como base para la definición de políticas públicas

En general, toda investigación tiene el propósito de generar conocimiento; sin embargo, no todo conocimiento está orientado como evidencia para la formulación de políticas públicas.

En esta perspectiva y en el marco de la experiencia y propósitos del PIEB, se han caracterizado tres tipos de investigación: la básica o fundamental, la estratégica y la aplicada.

La investigación fundamental, básica o pura es la que promueve el desarrollo del conocimiento científico con el propósito de formular nuevas teorías o modificar las existentes sin pretender su aplicación inmediata; por ejemplo, las indagaciones sobre la estructura del átomo fueron

hechas como trabajos de investigación pura, sin buscar en principio aplicaciones concretas.

La investigación estratégica es aquella que contribuye al conocimiento de una realidad con la perspectiva de su transformación a mediano y largo plazo. Se basa en algún enfoque teórico para la comprensión de los fenómenos concretos, utiliza métodos y herramientas para el análisis sistemático que permita sustentar la evidencia generada y propone soluciones a los problemas. El PIEB, desde su creación, ha fomentado y auspiciado la investigación estratégica.

La investigación aplicada se orienta a generar conocimiento para un requerimiento específico de aplicación inmediata que generalmente surge ante la necesidad de resolver algún problema concreto. Este tipo de investigación se realiza, habitualmente, para responder a una solicitud que puede provenir de entidades públicas, fundaciones, ONGs, organismos internacionales, entre otros, los que establecen los objetivos, alcances y resultados en el marco de los términos de referencia. Dadas estas características, este tipo de investigaciones (a no ser por un pedido expreso) no tienen como objetivo la formulación de políticas.

Por lo mencionado, son las investigaciones estratégicas, por sus alcances y la evidencia que generan, las que pueden constituirse en una importante referencia en la propuesta de acciones públicas; sin embargo, para que esto suceda, es necesario que este tipo de investigaciones incorporen, al menos, los siguientes aspectos:

- Referirse a un problema o situación que se considere relevante desde el punto de vista económico, social, político, medio ambiental, en un espacio determinado.
- Realizar la caracterización de los componentes y aspectos integrantes de la realidad que se estudia.
- Establecer cuáles son los problemas y las causas de los mismos.
- Brindar conocimiento sobre el contexto que condiciona la situación y los problemas.
- Analizar los factores más significativos que influyen y los actores sociales implicados.
- Determinar las capacidades y los recursos con que se cuenta para afrontar el problema.
- Establecer los elementos que podrían determinar que las acciones son viables y factibles.

Además, es necesario que este tipo de investigaciones alcance los estándares de validez, confiabilidad y relevancia necesarios para la formulación de políticas. A fin de cumplir con estos aspectos, el Centro de Investigaciones Sociales del Reino Unido ha propuesto cuatro principios, que aconsejan que las investigaciones estratégicas sean:

- Contributivas al promover un conocimiento o entendimiento más amplio acerca de las prácticas, la teoría o un campo sustantivo en particular.
- Defendibles en cuanto a su diseño, al proveer una estrategia de investigación que pueda abordar las cuestiones a ser investigadas.
- Rigurosas a través de análisis sistemático y transparente de la realidad que se estudia.
- Creíbles al ofrecer argumentos bien fundamentados y plausibles acerca del significado de la evidencia generada.

3. El proceso de formulación de las políticas públicas

Para orientar la formulación de políticas públicas, se considera como referencia el método propuesto por el Ciclo de las Políticas Públicas, que consiste en un proceso constituido por diferentes fases donde cada una tiene sus propias particularidades. En este marco, el enfoque de las Políticas Basadas en la Evidencia (PBE) constituye un aspecto transversal en cada una las fases del ciclo.

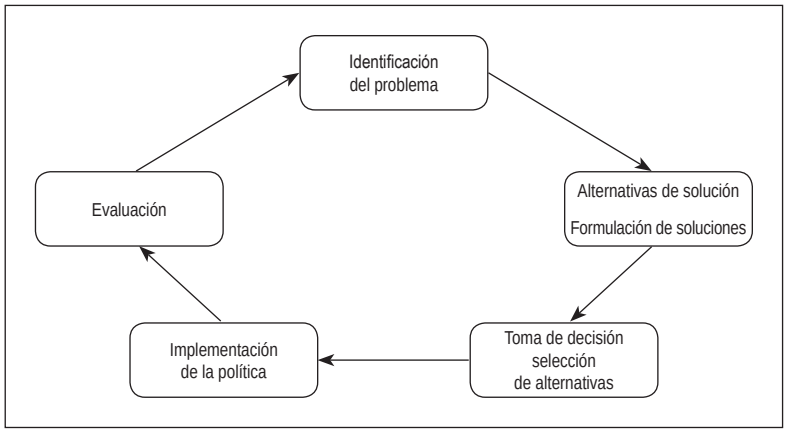
Este método facilita la comprensión del proceso de elaboración de las políticas y permite utilizar los resultados de distintos tipos de investigación, además de que es lo suficientemente general como para permitir la delimitación del objeto de análisis y la formulación de cualquier clase de política.

3.1. El ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas (Roth, 2007; Jones, 1970) está constituido por una serie de etapas o de secuencias, las cuales son:

- La identificación del problema,
- La formulación de soluciones,
- La toma de decisión,
- La implementación,
- La evaluación.

Gráfico 1. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

La ventaja del método del ciclo de las políticas públicas reside en su capacidad de ofrecer un marco que permite integrar conceptos teóricos, herramientas analíticas y estudios empíricos, facilitando la comunicación entre las diversas disciplinas. Cabe mencionar que las distintas etapas del ciclo son más bien analíticas que propiamente secuenciales o jerárquicas; entre cada una de ellas, se presentan múltiples interacciones que retroalimentan el proceso. Cada una de las etapas constituye un objeto de estudio en el cual se plantean cuestiones diferentes, que merecen un análisis independiente.

3.1.1. Identificación del problema

Dentro del ciclo de la política pública, la identificación del problema constituye el primer paso; esta fase está asociada a la evidencia que se tenga sobre el problema para lo cual la investigación cobra un importante protagonismo. La investigación puede mostrar que, en la sociedad o en una comunidad específica, hay una situación que afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo, la convivencia social, el medioambiente, entre otros aspectos; en otras palabras, debe mostrar la adecuada caracterización y delimitación del problema, establecer su definición conceptual y operacional.

Las carencias o la situación social no deseada verificada a través de la investigación se reconocen como problema público cuando actores de poder al interior y fuera del Estado consideren que la situación estudiada no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla. Los motivos por los cuales se propugna una

intervención pueden variar desde razones éticas y morales hasta razones de distribución de poder.

Antes de identificar, definir y delimitar los problemas, conviene tener un concepto de qué es un problema desde la perspectiva de las políticas públicas. Un problema es un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin; son necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda para solucionarlas (Ruiz Sánchez, 1996).

La identificación y la delimitación del problema pueden basarse en una investigación previa o en un diagnóstico solicitado que mínimamente incluya una explicación de las relaciones causales, incorpore los distintos actores relacionados, establezca la jerarquización de problemáticas específicas y contenga una línea de base. Los problemas no existen como unidades aisladas; se presentan como un conjunto en el que sobresale uno como el más relevante o accesible a las soluciones.

La investigación, al permitir identificar las relaciones causales que determinan el problema, ayuda posteriormente a identificar las posibles alternativas de solución. Muchas políticas públicas fracasan porque las causas del problema no han sido adecuadamente identificadas. Según las relaciones de causalidad que se consideren, toda problemática puede conducir tanto a una problemática mayor como a problemáticas más específicas; de lo que se trata es determinar dónde debe residir el nivel de complejidad apropiado para situar el problema. Es frecuente plantear como problema una situación que, en realidad es parte de un problema mayor o más importante. También es frecuente situar el problema en un nivel de complejidad demasiado alto que se hace imposible de abordar mediante una política pública. Todo problema suele remitir a otro problema, ya sea anterior o posterior en la secuencia lógica de causa-efecto; esto es lo que se visualiza en técnicas como el "árbol de problemas" (Fierro, 2008).

En esta perspectiva, la identificación de los problemas basada en la investigación requiere que las evidencias respondan al menos las siguientes preguntas: ¿Cuál es el problema? ¿Por qué esa situación es un problema? ¿Qué consecuencias negativas genera? ¿A quién y cuántos afecta (tamaño del problema)?, ¿Cómo ha evolucionado el problema? ¿Cuál es su estado actual? ¿Cuáles son las principales causas y efectos del problema? ¿A quiénes afecta y cómo los afecta? ¿Existe consenso social sobre el problema identificado y su importancia? ¿Qué oferta existe para solucionarlo?

En adición, la investigación debe permitir la identificación de subproblemáticas al interior de la problemática general, de modo de facilitar propuestas de posibles alternativas de solución. El soslayar la identificación de algunas subproblemáticas relevantes y sus posibles causas asociadas puede limitar la posterior formulación de las políticas.

Además, la investigación debe establecer los actores involucrados con el problema de manera directa e indirecta, describiendo sus principales características, tales como sus aspectos sociodemográficos, el grado de poder, el papel que desempeñan, sus preferencias, incentivos y capacidades, su influencia (favorable o desfavorable) en la solución del problema. También, debe informar si existe alguna política pública relacionada con el problema, si hay otras intervenciones en áreas próximas y qué consecuencias han generado. Asimismo, debe identificar y caracterizar el contexto institucional, político, económico y/o social en que el problema se desenvuelve y aportar antecedentes relevantes (cuantitativos y cualitativos) acerca de la situación analizada (Olavarría, 2007).

Al definir el problema, no se debe incluir una solución implícita; hay que limitar la definición del problema a un análisis riguroso y dejar abierta la búsqueda de soluciones. Por ejemplo, si se define como problema "existen pocos centros de salud", esta aseveración podría implicar inadvertidamente que la mejor solución sería tener "más centros de salud" (Bardach, 1998: 22).

Ejemplo 1: ***Educación técnica y producción en Bolivia***

Con el propósito de ilustrar la identificación de un problema para la formulación de políticas, se ha tomado como ejemplo la investigación *Educación técnica y producción en Bolivia*[2]. Cabe mencionar que por razones de espacio, en este ejemplo, solo se destacan los aspectos más relevantes; los detalles y las evidencias empíricas tanto de carácter cuantitativo como cualitativo se encuentran documentados en la investigación de referencia.

La investigación tuvo como propósito analizar las condiciones en las que se desenvuelve la educación técnica en Bolivia y demostrar la necesidad de crear una política para la formación técnica y capacitación laboral.

2 La investigación *Educación técnica y producción en Bolivia* (2011), elaborada por Kathlen Lizárraga Zamora y Christian Neidhold fue realizada en el marco del proyecto "100 años de educación en Bolivia", bajo el auspicio del PIEB.

- Aspectos referenciales[3]

En la investigación, se menciona que "la población boliviana se caracteriza por tener un porcentaje importante de la fuerza laboral ocupada sin formación profesional. Esto se debe a que, por los niveles de pobreza y la capacidad económica de la sociedad, la mayoría de las personas se ven en la necesidad de trabajar antes de dedicarse al estudio. (…) La mayoría de la población ocupada que declara tener algún nivel de formación profesional alcanza apenas al 22% de la población económicamente activa en el rango de edad de 25 a 65 años. La población con algún nivel de educación técnica alcanza apenas al 3,8%, mientras que la universitaria alcanza al 13,4%" (Lizárraga, 2011: 45).

> La demanda por algún tipo de formación laboral está conformada en un 75% por la demanda por estudios universitarios. Esto muestra, por una parte, las preferencias que las personas tienen hacia el nivel de educación universitaria, pero también es un resultado de la mayor oferta y de la mayor diversidad de oferta existente en este nivel, sobre todo desde el sector público. En el nivel de educación universitaria, la demanda se concentra en instituciones públicas y subvencionadas. En el nivel de educación técnica y capacitación laboral, la demanda se concentra mayormente en institutos privados.
>
> El análisis por quintiles de ingreso muestra que el Estado boliviano está subvencionando sobre todo el estudio de jóvenes universitarios que pertenecen al quintil superior de ingresos (73% de los estudiantes universitarios proceden de ese quintil), mientras que, en el nivel de educación técnica y capacitación laboral impulsada desde el Estado, los alumnos provienen sobre todo de los quintiles 2º y 3º y, por tanto, pertenecen al grupo de personas con menos recursos económicos para costear sus estudios.
>
> La oferta de educación técnica y capacitación laboral la imparte en un 77% el sector privado en las diferentes modalidades desde los institutos de educación técnica; el 23% la imparte el Estado, también en las diferentes modalidades.
>
> Existe una demanda potencial por formación profesional y capacitación técnica: el análisis según asistencia de la población boliviana en los rangos de edad de 14-18 y de 19-24 años muestra que la asistencia al sistema educativo en primaria y secundaria llega a la mayoría del primer grupo poblacional. Sin embargo, el 56% de la población del rango de edad de 19–24 años está excluido del sistema educativo boliviano.

3 En este punto, se efectúa un resumen de los aspectos referenciales más destacables de la investigación que se toma como ejemplo, los cuales están referidos al contexto, la demanda y la oferta de educación técnica y los actores involucrados.

> El análisis de oferta de educación técnica muestra que la oferta pública está diluida, ya que se la imparte por el sistema formal y alternativo y por institutos técnicos formales, de convenio y universidades. Este aspecto dificulta que exista una política curricular propia para la educación técnica, ya que existen diferencias en cargas horarias, enfoques, etc.
>
> En los últimos años, los programas de formación técnica existentes y financiados por la cooperación internacional se han enfocado en el fortalecimiento de la oferta de formación, a través del desarrollo curricular, bajo el concepto de la formación basada en competencias y a través del equipamiento y mejoramiento de las condiciones en las cuales se ofrece el servicio. Estas iniciativas, que van de la mano del Estado, muestran que se está trabajando en mejorar la pertinencia de la oferta curricular y las condiciones en las cuales trabajan los institutos de formación técnica y capacitación. Este trabajo no impacta sobre la cantidad de la oferta, sino sobre la calidad de la misma (Lizárraga, 2011: 61-65).

Respecto a los actores involucrados, la investigación muestra que los estudiantes en Bolivia demandan educación técnica con miras a conseguir mejores ingresos futuros como empleados o en actividades de autoemprendimiento; con esta orientación, primero, eligen acceder a una universidad para obtener un grado de licenciatura y, cuando no logran este propósito, optan por la educación técnica (Lizárraga, 2011: 11). Por su parte, el sector productivo requiere cada vez más personal con educación técnica, el cual en algunas ramas es prácticamente inexistente, por lo que reclama una mayor vinculación con las instancias donde se ofertan estos servicios. En el Estado, se ha manifestado la preocupación por mejorar la educación técnica y existen intentos para lograr una mayor coordinación entre las diferentes instancias que están relacionadas con estos servicios; asimismo, se ha elaborado el diseño curricular de la formación técnica y tecnológica para orientar los contenidos.

- *Identificación del problema*

El análisis elaborado en la investigación *Educación técnica y producción en Bolivia* encuentra como el principal problema el fuerte sesgo hacia la educación universitaria y un gran descuido de la formación o educación técnica, situación que se explica por la lógica de desarrollo heredada de la Colonia y de los primeros años de la República que privilegió la educación universitaria.

Entre las causas para esta situación, se mencionan:

– La orientación de la economía hacia la producción de bienes primarios, sobre todo destinados a la exportación, determinó que no sea

necesario formar a las personas para acompañar procesos de diversificación productiva.
- El descuido del nivel de educación técnica, la falta de costumbre y la valorización social, pero también la mala retribución económica a este tipo de formación junto con la deficiente e insuficiente oferta en este nivel educativo, determinan la compleja situación de la educación técnica.
- Desde el sector educación, no se priorizó una política de educación técnica que tome en cuenta las particularidades de ésta y la teoría existente para la organización del sector y la participación de los actores.
- No se conocen ni reconocen las particularidades de la educación técnica; por ello, se pretende brindarla juntamente con los demás tipos de educación. La actual normativa prioriza la educación técnica, pero esta priorización no se refleja en los instrumentos de gestión, ya que se la continúa impartiendo desde una lógica residual de los demás niveles educativos (Lizárraga, 2011: 43-54).
- Las políticas para la gestión del sistema educativo muestran que no existe una política de educación técnica y capacitación laboral que haya acompañado el desempeño de la economía.

3.1.2. Formulación de soluciones

Una vez identificado y delimitado el problema, es necesario establecer una o varias alternativas de solución; cada una de ellas debe tener elementos que permitan su evaluación durante el proceso de decisión. Dentro de las alternativas a considerar, se puede tener en cuenta la opción de no realizar alguna acción para solucionar el problema. A medida que se va avanzando en el análisis de la política, el número de alternativas se irá reduciendo hasta seleccionar aquellas que tienen mayor probabilidad de éxito.

A menudo, este proceso se aleja de una perspectiva racional o sistemática. La esencia del planteamiento de propuestas de intervención no solo se centra en aquellas opciones que técnicamente resolverán o reducirán el problema, sino también en aquellas que son posibles de implementar desde una perspectiva política, económica e institucional. Esto implica considerar distintos tipos de restricciones, tales como las institucionales que tienen que ver con las leyes, los reglamentos y los procedimientos para la toma de decisiones, las políticas que hacen referencia a la aceptación o descarte de aquellas alternativas que no representen los intereses políticos.

Desde la perspectiva técnica, la formulación de las alternativas de solución implica el uso de un adecuado instrumental técnico proveniente de distintas disciplinas, como economía, sociología, ciencias naturales y físicas,

entre otras, que permitan la formulación de soluciones. Adicionalmente, las propuestas que se generen pueden ser de distinto tipo; algunas pueden involucrar pequeños cambios de políticas existentes, en cuyo caso serán calificadas como propuestas incrementales; otras pueden implicar cambios sustanciales respecto de las políticas actuales y, en consecuencia, serán calificadas como alternativas significativas, en tanto que otras abordarán problemas nuevos (Olavarría, 2007).

En la formulación de las alternativas de solución, se deben considerar los siguientes aspectos.

- Los objetivos para encarar el problema identificado que constituyen un elemento central para la acción pública.
- Cada alternativa debe establecer el cómo se alcanzarán los objetivos y estar caracterizada de forma tan precisa como sea posible.
- Para cada opción de política, se deben establecer las ventajas y los inconvenientes; es muy común presentar sus potenciales impactos, un análisis de costo-beneficio y las restricciones económicas, sociales e institucionales.

Ejemplo 2: ***Lineamientos de alternativas hipotéticas***

Tomando como referencia el ejemplo propuesto y en atención al problema especificado sobre la educación técnica en Bolivia, se propone que la política tenga como un marco de referencia la siguiente visión:

Reconocer el carácter estratégico de la educación técnica para el desarrollo, con mayores niveles de inclusión y equidad social y como un factor para el crecimiento económico sostenido y con marcada incidencia sobre la calidad del trabajo y la productividad. En este marco, la educación técnica debe contribuir al desarrollo de la producción y de los servicios mediante la formación de recursos humanos calificados, constituyéndose, además, en una opción que responda a los intereses y necesidades de la población con educación media.

Bajo este marco, uno de los objetivos centrales de las políticas referidas a la educación técnica es la ampliación de la oferta y el mejoramiento de la calidad a fin de cubrir la importante brecha entre la demanda y la oferta.

Con esta orientación, se han generado tres lineamientos de alternativas hipotéticas para cumplir con este objetivo:

- *Alternativa 1. Elevar la oferta y la calidad de la educación técnica con participación exclusiva del Estado*

Bajo esta alternativa, se considera que solo el Estado debería ser el encargado de prestar servicios de educación técnica así como definir sus contenidos y alcances en un esquema de educación gratuita.

Dado que la demanda por educación técnica en el corto y mediano plazo difícilmente podría ser cubierta en su totalidad por el Estado, se propone un esquema de priorización para atender aquellos requerimientos provenientes del sector productivo. La ventaja de esta propuesta es que el Estado no solo regula los contenidos de la educación técnica, sino que también los aplica en función de su visión sobre cuáles deberían ser los alcances de este tipo de educación. En adición, implica una ampliación de las oportunidades para todos los segmentos de la población que demandan este tipo de servicios independiente de su nivel de ingreso y capacidad de pago.

La principal desventaja son los elevados costos que debería asumir el Estado para cubrir las demandas, su sostenibilidad y su capacidad de gestión para controlar la calidad. Por otra parte, al no cubrirse toda la demanda, el esquema de priorización de ciertas temáticas implica que parte de la demanda no podría ser atendida, al menos en el mediano plazo.

- *Alternativa 2. Ampliar la oferta y la calidad de educación técnica con participación del Estado y el sector privado*

En esta alternativa, se considera que el Estado no tiene la capacidad para atender la demanda de educación técnica, razón por la cual se propone un esquema de participación conjunta con el sector privado. A tal efecto, se propone que el Estado, por una parte, regule y participe en la oferta de educación técnica en aquellas áreas que se consideren prioritarias (sector productivo) y cuyos costos e inversiones no son atractivos para el sector privado. Por su parte, el sector privado participaría en aquellas áreas donde la demanda no está relacionada con las prioridades del Estado o tiene alguna infraestructura ya existente para brindar este tipo de servicios.

Las ventajas de esta propuesta radican en que sería factible una ampliación de la oferta tanto en las áreas prioritarias relacionadas con el desarrollo productivo como en aquellas otras donde también existe demanda. Al participar el sector privado, las inversiones y los costos de proveer educación técnica por parte del Estado serían menores. Entre las desventajas, se puede mencionar que no necesariamente la regulación garantiza la calidad de la educación técnica si ésta no se encuentra acompañada

de adecuados mecanismos de control. Las entidades privadas, al cobrar por los servicios con el fin de recuperar costos y obtener algún margen de beneficio, limitarían el acceso solo a personas que tienen capacidad de pago. Para afrontar esta situación, se podrían incorporar mecanismos de subsidio o financiamiento en condiciones favorables.

- *Alternativa 3. Ampliar la oferta y calidad de la educación técnica con participación directa del sector privado y financiamiento del Estado*

Bajo este esquema, se considera que el sector privado, por experiencia específica, tiene mayor capacidad y ventajas para prestar servicios de educación técnica; por su parte, al Estado le corresponde establecer contenidos mínimos, regular sus actividades y financiar parte o la totalidad de estos servicios dependiendo de las prioridades establecidas en sus planes de desarrollo.

Entre las ventajas de este esquema, se considera que, al generarse la competencia entre las entidades del sector privado, promueve un incentivo a mejorar la calidad de los servicios. Establecidas las normas de regulación, la ampliación de la oferta es más acelerada en cuanto se evitan, en general, los lentos procesos que se presentan en el sector público. El sector privado puede tener una mejor lectura de las demandas de la población en educación técnica.

Las desventajas de este esquema implican que la regulación estatal de los servicios privados de educación técnica no es eficaz para controlar la cantidad, la calidad y las áreas de atención de estos servicios, lo cual implicaría, además, el riesgo de que el sector privado no coordine con las prioridades del desarrollo que fija un gobierno. Los servicios privados, independientemente de la fuente de financiamiento, tratan de recuperar costos y obtener márgenes de beneficios, lo cual encarece su prestación y reduce la calidad; además, puede implicar que sus servicios se orienten hacia aquellas áreas donde se requieran menores inversiones, lo cual significaría que las áreas de educación técnica que requerían infraestructura de laboratorios y mayor equipamiento no serían atendidas.

3.1.3. Toma de decisión

Una vez concluida la elaboración de las propuestas, se efectúa un proceso de selección de la política más viable. Siguiendo a Dunn (2004) y Bardach (2000), se distinguen los siguientes criterios para evaluar los resultados que proyectan las alternativas:

- **Efectividad y eficiencia**. Este criterio se orienta a determinar si la propuesta logrará alcanzar los resultados previstos y los beneficios que ella generará. Se considera que la alternativa más eficiente será aquella que genere el mayor beneficio.
- **Criterios de valor**. Las alternativas de política pública son analizadas también en relación con criterios de valor, como equidad, justicia, libertad y otros similares. Por ejemplo, en las políticas sociales, los criterios de igualdad y equidad son expresados a través de los indicadores de ingreso (coeficiente de Gini) o de acceso a servicios sociales (cobertura de educación, salud y protección social por grupos sociales).
- **Criterios prácticos**. Estos criterios hacen referencia a factores políticos e institucionales que deberán enfrentar las propuestas, en la eventualidad que lleguen a ser implementadas. Entre éstos, se deberá considerar el criterio de legalidad, que implica que las alternativas deben estar en sintonía con la Constitución, las leyes y los reglamentos; si la propuesta no satisface este criterio, será descartada. También deben considerarse el criterio de aceptación política, relacionado con la conformidad o no de alguna de las alternativas por parte de las instancias políticas, y el criterio de aplicabilidad, que tiene que ver con las capacidades existentes para llevar a cabo una política. A veces, propuestas interesantes son impracticables, ya sea porque el proceso de implementación es demasiado complejo, porque no existe la tecnología o no existen capacidades humanas o recursos materiales para ponerla en práctica.

Ejemplo 3: ***Selección de la alternativa de política***

Aplicando estos criterios para el ejemplo de referencia, se debe seleccionar la más adecuada entre las tres alternativas de política. A tal efecto, un primer paso consiste en operacionalizar los criterios mencionados en el punto anterior en función de los factores que inciden en la viabilidad y posterior ejecución de las políticas; este proceso debe adecuarse a las características de la política propuesta. El segundo paso consiste en establecer una ponderación cuantitativa para los diferentes criterios, la cual puede efectuarse en consulta con personas calificadas sobre la temática; se sugiere que la ponderación para cada criterio sea un porcentaje tal que la suma de todos ellos represente el cien por ciento. Cabe mencionar que este procedimiento constituye una orientación para seleccionar la mejor alternativa a la cual se pueden incorporar otros criterios y consideraciones de orden político o de intereses de grupo.

Bajo estas consideraciones, se muestra a continuación la aplicación de este proceso, donde la operacionalización de los criterios y sus ponderaciones son hipotéticos.

Cuadro 1. Operacionalización de criterios y ponderaciones

Criterios	Operacionalización	Ponderación
Efectividad y eficiencia	Ampliación y fortalecimiento de la oferta de educación técnica	30%
	Servicios de calidad	20%
De valor	Equidad de acceso	25%
Prácticos	Capacidad institucional y financiera	25%

Fuente: Elaboración propia.

Asumiendo la existencia de un proceso de calificación y con base en los anteriores elementos, es posible seleccionar la alternativa más adecuada. Los resultados son los siguientes:

Cuadro 2. Selección de las alternativas

Criterios	**Efectividad y eficiencia**		De valor	Prácticos	Valoración
Alternativas	Ampliación y fortalecimiento de la oferta (30)	Servicios de calidad (20)	Equidad de acceso (25)	Capacidad institucional **y financiera** (25)	
1. Oferta pública	22	17	17	16	72
2. Oferta pública privada	27	21	15	23	86
3. Oferta privada	20	15	10	14	59

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los criterios y el sistema de selección, se ha seleccionado la alternativa dos, consistente en ampliar la oferta y la calidad de educación técnica con participación del Estado y del sector privado. Se advierte que esta selección posteriormente podrá estar mediada por criterios políticos que la ratifiquen o descarten.

3.1.4. Diseño de la política

Una vez seleccionada la política, el diseño consiste en establecer los objetivos específicos, los instrumentos que viabilizarán la política, los responsables de su ejecución, el cronograma y el presupuesto.

Se debe aclarar que, generalmente, antes de la selección de las alternativas, éstas deben contener todos los elementos que hacen a su diseño; sin embargo, la mayor parte de las investigaciones no tienen como

propósito explícito presentar propuestas de políticas a diseño final, sino, más bien, que sus resultados permitan formular lineamientos generales de alternativas de políticas y recomendar la más adecuada acompañando los principales instrumentos para su viabilización; en tal sentido, los componentes relacionados con la asignación de responsabilidades, cronograma, presupuesto y aspectos de mayor detalle son elementos que deberían estar a cargo de las entidades que asumen que los resultados y sugerencias de políticas de una investigación son relevantes para su implementación.

Ejemplo 4: ***Objetivos e instrumentos***

Siguiendo con el ejemplo, una vez seleccionada la alternativa, se proponen los siguientes objetivos específicos en el marco del objetivo general.

Objetivos específicos:

- Ampliar la oferta y la calidad de educación técnica con participación del Estado y del sector privado.
- Ofrecer servicios de educación técnica por parte del Estado en aquellas áreas directamente relacionadas con el sector productivo y tecnologías de punta.
- Fortalecer la oferta en el sector privado en aquellas áreas donde no participa el Estado apoyando programas que permitan el acceso a los jóvenes menos favorecidos.

Para cumplir con estos objetivos, se proponen los siguientes instrumentos:

- Desarrollar normativa donde se establezcan los contenidos mínimos, basada en la formación por competencias, los tiempos de estudio, las condiciones de calidad, los requisitos de acceso, entre los aspectos más importantes. Esta normativa deberá ser aplicada tanto al sector público como privado.
- Establecer el sistema de educación técnica y capacitación que permita articular, actualizar y regular la diversidad de niveles de formación técnica y profesional tanto del sector público como privado.
- Implementar un programa de inversiones y financiamiento destinado a resolver las deficiencias en infraestructura y equipamiento de talleres, laboratorios y entornos productivos.
- Establecer mecanismos de financiamiento para el sector privado orientados a mejorar y ampliar la oferta de educación técnica de este sector.
- Capacitar recursos humanos para la formación técnica.

- Favorecer la vinculación entre las instancias públicas y privadas de formación técnica y unidades del sector productivo, a fin de conocer las necesidades de este sector, y establecer perfiles de formación técnica.
- Apoyar el aprendizaje práctico en el ámbito laboral a través de diferentes alternativas, tales como sistemas duales, regímenes de alternancia, pasantías, residencias en empresas de estudiantes y capacitadores.
- Implementar el observatorio sobre la educación técnica que permita disponer de información válida y confiable sobre estadísticas del número de estudiantes, institutos, calidad, programas, demandas del sector productivo y de servicios.

3.2. La implementación y la evaluación

La formulación de políticas basadas en la evidencia generada por las investigaciones estratégicas solo puede establecerse en su fase propositiva; la implementación, al ser un proceso operativo, y la evaluación, en sus distintas formas, que se realiza ya sea durante y al final de la implementación, no son aspectos que se encuentran dentro el alcance de la propuesta de una acción pública proveniente de la investigación estratégica.

Bajo esta consideración y solo con fines de conocimiento, se abordarán brevemente los propósitos y alcances de los proceso de implementación y evaluación que cierran el ciclo de las políticas.

La implementación comienza una vez adoptada la decisión de aplicar una política y comprende todas las actividades y procesos de la ejecución de la política; implica la participación de muchos actores y operaciones dirigidas a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso complejo porque se debe cumplir con una secuencia de acciones, adecuados niveles de coordinación y disponibilidad de recursos financieros.

Para la implementación de la política, existen variados instrumentos que permiten viabilizar la política; entre éstos, se pueden mencionar:

- Gestión directa del gobierno. El gobierno actúa directamente cuando utiliza el aparato administrativo para proveer un bien o servicio para resolver el problema; en este caso, los instrumentos pueden ser la provisión directa a través de entidades públicas, como los servicios de atención de salud, los servicios de educación, las agencias de provisión de alimentos y las empresas públicas de servicios.

- Las regulaciones establecidas a través de leyes y ejercidas a través de organismos públicos. La misión de esos organismos es hacer un seguimiento de la actividad de un sector y asegurar que las leyes y normas se cumplan; también, los instrumentos de regulación se aplican al funcionamiento de los mercados para regular precios, cuotas de producción, etc.; en algunos casos, se utiliza la autorregulación.
- Subsidios que buscan focalizar las actividades del gobierno en favor de ciertos grupos o estimular el desarrollo de acciones. El gobierno puede otorgarlos directamente o a través de organizaciones que desarrollarán la actividad que interesa al gobierno.
- Campañas de información y persuasión que buscan modificar comportamientos.

Por su parte, la evaluación es la valoración sistemática de la operación y/o de los resultados de una política comparados con un conjunto de estándares explícitos o implícitos a fin de determinar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas y el esperado o planificado, lo cual permite establecer en qué medida se han cumplido los objetivos y metas con el propósito ya sea de reiniciar la política, suprimirla o modificarla. Esta actividad cierra el ciclo de las políticas y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases.

Es necesario distinguir el seguimiento o monitoreo de la evaluación. Por monitoreo o seguimiento, se entiende el proceso mediante el cual se observa el desempeño para la obtención de resultados dentro de unos plazos y condiciones especificadas en el diseño de la política; por su parte, la evaluación consiste en un procedimiento analítico que genera información para la toma de decisiones, sobre acciones que han ocurrido en el pasado.

A partir de la información que suministra la evaluación es posible identificar los siguientes aspectos:

- Conocer desfases entre lo real y lo programado.
- Conocer en qué medida los objetivos de las políticas se están cumpliendo.
- Anticipar errores y enmendar situaciones en cuanto al cumplimiento de los objetivos de eficiencia, eficacia y equidad.
- Desarrollar un sentido de responsabilidad en los ejecutores.
- Establecer en qué medida existe coordinación entre los diferentes actores encargados de implementar la política.
- En caso de evaluaciones participativas, permite un mayor involucramiento de beneficiarios en mejorar los resultados.

Consideraciones finales

Formular políticas basadas en la evidencia que generan las investigaciones reduce las incertidumbres y el voluntarismo político, dota a las intervenciones públicas de mayor consistencia en relación con los problemas que tratan de enfrentar y, en general, valoriza y orienta los esfuerzos de la investigación hacia un mejor conocimiento y comprensión de la realidad nacional, tales que permitan caracterizar los problemas y ensayar soluciones.

La adecuada formulación de la política requerirá, en primer lugar, la identificación y el análisis del problema estableciendo sus causas, efectos, interrelaciones, actores involucrados, aspectos que deberán ser documentados con la mayor evidencia posible. Esta información es la que debe proveer la investigación estratégica y constituye su propósito central. En segundo lugar, la propia formulación de la política, que no es más que la respuesta al problema, implica ensayar varias alternativas de solución y valorar sus ventajas y restricciones con base en criterios económicos, sociales, institucionales y políticos, a fin de seleccionar la opción más viable.

Este aspecto es uno de los más débiles en muchas de las investigaciones estratégicas que incorporan propuestas de políticas; si bien existe una adecuada caracterización del problema, las propuestas de políticas, en muchos casos, resultan muy generales o son respuestas obvias carentes de un análisis de las dimensiones económica, social, política e institucional y de sus posibles resultados, lo cual cuestiona la viabilidad de la propuesta.

Se debe tomar en cuenta que, más allá de la formulación, un requisito necesario de cualquier política es que ésta sea relevante, lo cual implica que enfrente un problema que por sus argumentos tenga un reconocimiento societal y, con base en este conocimiento, se demande una solución que puede involucrar el espacio nacional, departamental, municipal o local.

La tradición boliviana en materia de diseño y formulación de las políticas públicas es un proceso cerrado; casi siempre, se desarrolla en los espacios públicos con reducida vinculación hacia las instancias académicas, centros de investigación u otras instancias de reflexión de la sociedad civil, lo cual se debe principalmente a factores políticos e ideológicos. Sin embargo, el ejercicio del diseño de políticas basadas en evidencia proveniente de investigaciones estratégicas que tiene una mirada de mediano y largo plazo, si bien no tiene retornos inmediatos, la experiencia demuestra que, en la medida que en las instancias públicas se han elevado las capacidades, se empiezan a valorar estos esfuerzos y, en muchos casos, se asumen las

propuestas de políticas para su implementación, principalmente en los espacios regionales y en sectores específicos.

Si bien el presente capítulo pretende cubrir algunos vacíos que enfrentan los investigadores al momento de intentar formular políticas que respondan a la problemática analizada, no se pretende que esta formulación cumpla con todos los requisitos y detalles que corresponden a instancias especializadas para tal efecto, sino que se presenten como lineamientos de políticas que vayan acompañados de un análisis de su viabilidad económica, social, política e institucional como de sus potenciales efectos a futuro.

La relación entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas puede constituirse en un importante aporte tanto para las diferentes instancias del sector público nacional y subnacional como para las organizaciones de la sociedad civil empeñadas en modificar las condiciones de vida de comunidades o grupos poblacionales específicos.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá
2009 *Marco conceptual y metodológico para la formulación de políticas públicas en el sector desarrollo económico*. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Atria, Raúl
2006 *Políticas sociales: concepto y diseño. Un marco de referencia*. Documento de Trabajo Nº 6, INAP. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Bardach, Eugene
1998 *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE-M.A. Porrúa.
2000 *A Practical Guide for Policy Analysis*. New York: Seven Bridges.

Court, J., I. Hovland y J. Young (eds.)
2005 *Bridging Research and Policy in Development: Evidence and the Change Process Rugby*. Londres: ITDG.

Davies, P.
2004 ¿Es posible un gobierno basado en la evidencia? Presentación en el 4to. Coloquio Anual de Campbell Cooperation. Washington DC.

Delgado Godoy, Leticia
2009 *El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas.* España: Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Díaz, Cristina
1999 "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción". En Juan Carlos Venesia (compilador) *Políticas públicas y desarrollo local*. México: IDR, CEI-UNR, FLACSO.

Dunn, William
2004 *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall (3ra. edición).

Dye, Thomas
2000 *Understanding Public Policy Tenth Edition*. New Jersey: Prentice Hall.

Fierro, Jaime
2008 *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. Santiago de Chile: SUBDERE.

Graglia, Emilio
2012 *Manual de políticas públicas, en la búsqueda del bien común*. Buenos Aires: ACEP, Konrad Adenauer Stiftung.

Henao, Daniel
2010 *Política basada en la evidencia: contexto, posibilidades y límites*. Colombia: Grupo Reproducción, Universidad de Antioquia.

Hernández, Gustavo
2009 *El análisis de las políticas públicas: Una disciplina incipiente en Colombia*. Colombia: Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

Jenkins, William
1978 *Policy analysis: A Political and Organizational Perspective*. Londres: Martin Robertson.

Jones, Charles
1970 *An introduction to the study of Public Policy.* USA: Ed. Duxbury Press.

Lahera, Eugenio
2002 *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE.

Lasswell, Harold
1951 *The Policy Sciences*. Stanford, California: Stanford University Press.

Lizárraga, Kathlen y Christian Neidhold
2011 *Educación técnica y producción en Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB.

Meny, Yves y Jean Claude Thoenig
1992 *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

MIDEPLAN
2000 *Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*. Documento nº 4. Santiago de Chile: Mideplan.

OCDE
2002 *Frascati Manual, Proposed standard practice for surveys on research and experimental development*. París: OCDE.

Olavarría, Mauricio
2007 *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de Trabajo No. 11, INAP. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Ortegón, Edgar
2008 *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Colombia: Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá.

Parsons, Wayne
2007 *Las políticas públicas*. México: FLACSO.

Pollard, A. y J. Court
2005 *Cómo las organizaciones de la sociedad civil utilizan la evidencia para influir en los procesos políticos: Revisión bibliográfica*. Publicación del ODI, Nro. 249. Londres: ODI.

Roth, André-Noël
2007 *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora (Sexta edición).

Ruiz Sánchez, Carlos
1996 *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Universidad Iberoamericana. México D.F.: Plaza y Valdés.

Shaxson, Louise
2005 "Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners". En: *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice,* Vol. 1, No. 1, enero 2005, pp. 101-112 (12).

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi
2006 "La política de las políticas públicas". *Política y Gobierno*, vol. XIII. núm. 2. Colombia.

Sutcliffe, Sophie y Julius Court
2006 *Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo.* Londres*:* Programa de Alianzas de la Sociedad Civil de ODI en América Latina, Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo.